

CA1 Z 4
-72
T24B



3 1761 11972783 2



THE MUNICIPALITIES OF THE
ALBERTA ASSOCIATION OF
SASKATCHEWAN URBAN



Document No. TCT7

POLICIES, PROGRAMS AND FINANCE (Session 2b)

MUNICIPAL SUBMISSION
TO THE
FIRST NATIONAL
TRI-LEVEL CONFERENCE

Submitted on Behalf of
The Municipal Delegation

By

Mayor D.G. Newman
Chairman

Joint Municipal Committee
on Intergovernmental Relations


- ASSOCIATION OF COUNTIES AND REGIONS OF ONTARIO •
- NEWFOUNDLAND AND LABRADOR FEDERATION OF MUNICIPALITIES •
- NEW BRUNSWICK TOWNS ASSOCIATION • SIX CITIES OF NEW BRUNSWICK •



FEDERATION OF PRINCE EDWARD ISLAND MUNICIPALITIES • UNION DES CONSEILS DE COMTES DU QUEBEC • UNION DES
MUNICIPALITES DU QUEBEC
MANITOBA ASSOCIATION OF URBAN MUNICIPALITIES • UNION OF MANITOBA MUNICIPALITIES • UNION OF NOVA
SCOTIA MUNICIPALITIES
ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES OF ONTARIO • SASKATCHEWAN ASSOCIATION OF RURAL
MUNICIPALITIES •

MUNICIPALITIES ASSOCIATION • YUKON TERRITORY • UNION OF BRITISH COLUMBIA MUNICIPALITIES • ALBERTA URBAN MUNICIPALITIES ASSOCIATION
MUNICIPAL DISTRICTS AND COUNTIES • NORTHWEST TERRITORIES ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES
MUNICIPALITIES ASSOCIATION • ONTARIO ASSOCIATION OF RURAL MUNICIPALITIES •





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119727832>

Document No. TCT 7

POLICIES, PROGRAMS AND FINANCE

(Session 2b)

MUNICIPAL SUBMISSION
TO THE
FIRST NATIONAL TRI-
LEVEL CONFERENCE

Submitted on behalf of the
Municipal Delegation
by:

Mayor D.G. Newman
Chairman
Joint Municipal Committee
on Intergovernmental
Relations

INTRODUCTION

Canada emerged from the second world war not only as an ally in victory but as an industrial nation. With industrialization and the concomittant increase in the rate of urbanization, the roles and functional responsibilities of all three levels of Government changed and expanded. Areas of responsibility that had previously been regarded as the primary responsibility of Provincial or Local Governments began to attract the attention of the Federal Government and vice-versa. As the activities of the three levels of government became more interactive, so did the potential for conflict and disagreement among the policy and administrative authorities at each of the three levels. No systematic means has yet been devised through which these growing conflicts can be resolved.

The powers of persuasion that vest in government provide it with the means for effective resolution of inter-personal and inter-group conflict. However, the conflicts that arise among governments cannot always be resolved effectively through persuasion, for recalcitrant parties possessing considerable degrees of jurisdictional autonomy cannot be forced to co-operate against their will. Intergovernmental conflicts can be resolved effectively only through the collaborative and co-operative endeavour of all the participants in Government.

Willingness is a prerequisite to effective co-operation among governments. While there is no question that co-operative participation among governments is a growing necessity, the question might still be asked whether there exists a willingness to co-operate.

As a rule, policy-makers and administrators at all levels of government are all strongly motivated - for political and personal reasons - to achieve the best possible results in their respective policy missions. However, as a new dynamic order continually evolves, the policy and program missions of each of the three levels of government expand and become increasingly interactive. Consequently, the "interests" of representatives at each of the three levels become more coincident and the overall singularity of Governmental purpose becomes more striking. Despite this increasing convergence of Federal, Provincial and Local "interests" it may still appear that co-operation has not materialized due to the absence of willingness, but the facts may not warrant this conclusion. The observation may stem primarily from an analysis of the symptoms of governmental scale, complexity and increasing organizational fragmentation rather than from an analysis of the intentionalities of the thousands of individuals responsible for policy and administration at all three levels of government.

In fact, the apparent tendency to fragmentation and insularity has its roots not in the attitudes and motivations of the individuals but in the increasingly complex structural characteristics of the institutions at each level of government. This is the basis of intergovernmental conflict in a Federal system. The proclivities of individuals to co-operate are restrained by both the constitutional perplexities and the growing structural complexities of the Canadian governmental system. The proliferation of Governmental activities, combined with the fragmentation of the Governmental machinery, keeps pace with the generation of new policies and programs at all levels of government. This generates feelings of uncertainty, insecurity, individual apprehension and personal vulnerability. It forces conformity to an increasingly de-personalized system, stifling free thought, initiative and

responsiveness. Individual interests and attitudes become subordinated to the paramount interests of an increasingly complex system. This explains the absence of a co-operative intergovernmental atmosphere even though there exist built-in political and personal incentives for co-operation among decision-makers at different levels of government.

Co-operative behaviour among governments will not materialize spontaneously. Its emergence is dependent upon the provision of an institutional format which encourages and reinforces co-operation. What is needed is a restructuring of institutional relationships in order to remove the existing inhibitions to co-operation. Only then would effective intergovernmental co-operation materialize.

Governments are gradually beginning to recognize the increasing need for and the growing importance of new institutional relationships. Departments (or secretariats) of intergovernmental affairs have been established by the Federal Government and some provinces. Several continuing Federal-Provincial conferences of Ministers (e.g. Finance, Health, Municipal Affairs) have also been established. These formalized relationships are useful and constructive in that they provide a place for advice and consultation; but they are not sufficiently comprehensive.

Many of the domestic problems confronting Government today are community-specific. Federal and Provincial policy-making and program designing tend to be generalized, averaging-out processes. Although Federal and Provincial actions dealing with communities may be well-intentioned, they are based on the dictates and exigencies of averaged national and provincial indicators. As a result, individual communities, whose circumstances are not reflected by

these averages, suffer injustices. The social indicators employed by the Federal and Provincial Governments to signal changes in their policies and programs are, to say the least, imperfect. They are abstract and impartial and hence devoid of value connotations. This permits counter-intuitive interpretations and the imputation of value biases. Thus Federal and Provincial actions may neither correspond with nor be in harmony with each specific local situation. The signalling system at the local level is much more comprehensive and direct. Therefore, a forum where all three levels of government could meet to discuss mutual concerns and resolve actual or potential conflict in the pursuit of solutions to the interrelated set of economic, political and social problems that confront all governments is an obvious necessity.

POLICIES AND PROGRAMS

The resources available to governments, even when abundant, are never sufficient to fully satisfy the aspirations of society. The process of government is one of making decisions about what proportion of the resources available to government should be allocated to each need. In this process, each government assesses each category of need and assigns to it a priority reflecting its judgement of that needs relative importance. This deliberative process is the policy process of government through which it seeks to achieve its Goals and from which a growing variety of programs derive.

The Goals and policy objectives of government are based on the values and ethics that are characteristic of a particular community or group of communities.

Policy objectives have both a qualitative and quantitative dimension, for instance, the objective may be stated as: the eradication of poverty, however defined; the provision of some minimum standard of housing to the citizenry; or the attainment of a certain level and quality of public works facilities. Any one of these policy objectives could be served through a variety of programs or means. For instance, old age security benefits, welfare assistance payments and guaranteed annual income schemes can all be considered weapons in the war on poverty.

The complexity of the relationship between policies and programs has not received sufficient attention. Not only can a variety of programs serve one policy objective as illustrated above, but a single program can serve several policy objectives. For instance, an income redistributing program can serve as an

instrument in implementing either a poverty or a housing policy or both. By the same token, a program designed to serve one purpose can have unexpected adverse effects on a seemingly unrelated policy area. This has important implications for the functioning of different levels of government in a federal system.

Programs at each level of government reinforce or work against each other. For example, Federal programs aimed at controlling inflation can cancel the effect of other Federal programs designed to provide a better stock of housing or to reduce the rate of unemployment. Of greater importance though is the impact of federal policies and programs on the policies and programs of the other two levels of government. The result of this is competition among governments which is not in the best interests of their constituents. The necessity for co-ordinating the activities of the policy and administrative authorities within each level of government is obvious; but the necessity for policy and program co-ordination among governments is imperative! Competition in the private sector is creative and constructive, but competition among governments in a federal system is destructive.

Government is charged with the responsibility of creating the necessary conditions for the progressive development of the political, social and economic well-being of all its citizens now and in the future. The Goals of government which serve to achieve these conditions are: economic development, individual and national security, social justice, environmental quality and quality of life.

Each activity of each level of government serves one or more of this comprehensive set of Goals. However, as outlined earlier, each level of government views this grand design from a different perspective. Local leaders view their constituency from

a community point of view with close attention to local norms and values, while at the Federal and Provincial levels, individual communities are perceived only in generalized abstract terms of national and provincial averages. As the perspectives differ within a federal structure, so do the roles and responsibilities of each level of government. Yet it is difficult to find a single example of responsibilities that are exclusive in nature and impact to one level of government. For example the Federal Government's law-making and law-enforcement responsibilities on the domestic scene are complementary to and interdependent with the activities of the provincial and municipal law-making and law-enforcement authorities. This interdependence is further emphasized by noting that well-lit streets, while being community-specific amenities, also constitute a deterrent to crime, thereby affecting the scope and nature of related Federal and Provincial programs and policies and contributing to the "national" Goals of security and quality of life.

In this respect it is helpful to reflect upon the implications of the increasing Provincial and particularly Federal involvements in matters concerning the quality of life and of the environment. Local Government has played and continues to play a particularly important role in these two areas. It has a key responsibility for establishing and maintaining a favourable environment for both the efficient operation of the private sector and for the welfare of the citizenry. In an increasingly affluent society, local government is expected - indeed, required to improve the quality of life by providing a great diversity and growing variety of services. However, policy and program initiatives of the Federal and Provincial Governments in these Goal areas are growing and they are having an increasingly greater impact on decision-making in local government. Often, this impact is distorting, thus hampering both the effectiveness and efficiency of Governmental

performance. On the basis of this consideration alone the need for an integrative and cooperative approach to policy-making and program implementation among the three levels of government is becoming increasingly compelling.

Paradoxically however, rather than forcing the emergence of a climate of co-operativism and amicability, the growing interdependence of the roles and responsibilities of the three governments seems to have engendered a climate of perversive competition resulting in each agency and authority working under a cloak of secrecy and in an atmosphere of insularity. While the activities of all three governments converge in service of a common set of ultimate Goals, the three levels of government continue to function in an atmosphere of conflict rather than in an atmosphere of harmony and collaboration. This shortcoming is not attributable to individual intentionality; rather it is attributable to the lack of appropriate institutional arrangements. Individuals are willing to co-operate, but the problem is that governmental institutions are not structured to facilitate such intercourse. An integrative institutionalized mechanism must be established through which inter-related governmental policies and programs could be systematically co-ordinated. The continued progress, stability and unity of our society depend on this.

FINANCE

To put its policies and programs into effect, each level of government must have at its disposal human, physical, technological and financial resources commensurate with its responsibilities. The lack of access to adequate financial resources heads the list of local problems. As long as the financial resources of Local government are inadequate, accessibility to the other essential resources will continue to be impaired.

In Canada, the Federal and Provincial Governments have a virtual monopoly over the financial resources available to Government. As a result, the process through which financial resources are allocated and reallocated among governments bears close resemblance to the process of oligopolistic bargaining, with each government's bargaining power based essentially on constitutional status. This is not a sound basis for effective allocation of financial resources among competing needs, particularly since one of the three parties has no seat at the bargaining table.

As outlined earlier, the needs that governments must satisfy always exceed available resources. Thus, every level of government can claim that its tax base is already strained to the limit and that it has no resource surplus. But the question is not whether resources are scarce: the question is whether there exists an equitable balance between revenues and responsibilities among the three levels of government.

The financial plight of Local Government is no recent phenomenon! It was already serious in the early post-war years with the release of pent-up demand for public undertakings postponed because of the economic depression and the ensuing war. However, in addition to the back-log of old needs there occurred

a very rapid growth of urgent new needs - first, as a direct result of Canada's emergence as an industrial nation and second, as a result of the post-war population boom. Combined with the buoyant effects of a high level of effective demand for goods and services resulting from forced war-time savings, these factors forced a tremendous growth in the financial responsibilities of Local Government. There appears to be a strong, direct relationship between increasing need for investment in community infrastructure and increasing economic affluence. More generally, there is a strong direct relationship between economic growth and development and the quality of community infrastructure. Community infrastructure provides the underpinning, the supportive base for economic growth and development and for the progressive improvement of society. The primary responsibility for the provision of this supportive base for economic and social development vests in Local Government: Its effectiveness in community development is vital to urban life and urban life is increasingly becoming the life-style of the nation.

Given the limited resource base of Local Government, the rising post-war demands for investment in public goods and community facilities have overwhelmed the financial capabilities of local government. As the fiscal plight of local government worsened, the federal and provincial governments responded through financial grants-in-aid and shared-cost-programs. While the assistance was welcome, it provided only a series of ad hoc, short-run solutions to long-run problems. Furthermore, the benefits of financial assistance provided to Local Government were offset by the associated costs of diminishing policy-making responsibilities. Financial assistance was "conditional", its chief characteristic being its coercive nature. As a result, the critical fiscal problems of Local Government remain unsolved to this day and the ability of

local institutions to respond to growing needs continues to deteriorate. Local institutions face the threat of becoming less and less relevant, and this has contributed to the growing skepticism towards federalism in Canada.

While any increases in financial assistance to Local Government will obviously alleviate the crippling fiscal squeeze, a continued fidelity to the concept of conditional, financial transfers cannot help but aggravate the fundamental problem of the growing imbalance between expenditure responsibilities and fiscal capability. The only promising solution to the fiscal problems of federalism is not through a greater variety and amount of Federal and Provincial financial aids, but in a fundamental resolution of national economic and fiscal policy.

No level of government, acting alone, can hope to be successful in such a venture. Local Government cannot seek its own way out any more than can the Federal and Provincial governments. The search for a solution must be undertaken jointly. In support of this statement, the following six points outline the nature of what we see to be the chief problems of Canada's present fiscal structure.

1. All taxes are not politically equal. For instance, taxes on both personal income and on property are direct and are ultimately borne by the individual. However, the degree of directness and the psychological impact of each tax differs: the personal income tax is a tax on a current flow of income and its impact is softened by such instruments as tax deductions at source; while the property tax is a tax on wealth (which may or may not yield a flow

of income over a given period of time), and its impact is not softened by administrative subtleties. It is paid directly out of the tax-payer's pocket-book and unlike the personal income tax it is not based on ability to pay. As a result the property tax is the most direct, the most potentially confiscatory, the most visible, the most resisted and the most resented of all taxes. Therefore, it must be limited as to rate and use. For these reasons, all taxes on real property, or on changes in either the value or ownership of real property, should be the exclusive domain of that level of government which is closest to the people.

2. Tax rates on real property seem to always hover near the politically permissible limits and the threats of rate-payers revolts are more real than imaginary. With the rapid increase of local responsibilities in an increasingly affluent society, not only are local governments inhibited from raising more tax-revenue from their principal source, but local governments do not derive a fiscal dividend from economic growth. By contrast, the principal tax fields of the federal and provincial governments are sensitive to growth. With growth, not only do personal and corporate incomes increase, but also the personal and corporate income tax bases expand. The incomes of new tax-payers are taxed at progressive rates, while those tax-payers who reach higher income brackets pay higher rates of taxation. Thus, at given tax rates, the rates

of growth of revenues accruing to the Federal and Provincial governments exceed the rate of growth of national income, while the rate of growth of revenues from own-tax-sources accruing to Local Government lags behind the rate of increase in national income.

3. Similarly, the progressivity of the federal and provincial tax rate structures, as well as the automatic recordings of changes in the personal and corporate income tax bases, immunize the Federal and Provincial Governments from the ravaging effects of inflation. The fiscal structure at the local level has no such built-in protective hedge: Local Governments bear the fullbrunt of the costs of a depreciating currency, with the result that inflation affects Local Governments in the same way that it affects persons on fixed incomes. The debilitating effect of inflation on persons with fixed incomes is therefore compounded in that they bear the added burden of the devastating effects of inflation on their Local Governments.
4. Indeed, not only do the revenue systems of the Federal and Provincial Governments have built-in hedges that protect them from the effects of inflation, but the Federal and Provincial revenue structures inadvertently make these two Governments the benefactors of inflation. Due to the progressivity of the Federal and Provincial tax rate structures, the rate of growth of

Federal and Provincial tax revenues exceeds the rate of inflation. In fact, the proportions of taxpayers' total incomes that are diverted to the Federal and Provincial treasuries increase not only absolutely but also relatively. Thus, even if the rise in money incomes kept pace with the increases in the costs of consumer's goods and services, the burden of property tax payments (at unchanged rates) would become heavier because the payments have to be made out of diminishing net disposable "after-tax" incomes. As a result, the financial cost of inflation to Local Governments is compounded by these inherent trade-offs between the local tax fields and the Federal and Provincial tax fields.

5. The Federal and Provincial Governments have contributed to the local fiscal plight through their recent exploitation of tax-fields directly related to real property. The adoption by the Federal Government of a comprehensive capital gains tax policy means nothing less, from the Local Government point of view than an encroachment by the Federal Government into the real property tax field. This is particularly pernicious since the growth-accommodating and enabling activities of Local Governments in the development of their communities are the key contributing factors to the increases in the real values of property. These moves constitute unwarranted intrusions by the Federal and Provincial Governments into the tax field that has traditionally been regarded

as a local tax field. This has a detrimental impact upon the already serious fiscal position of Local Governments.

6. Finally, local revenues from own-tax-sources increase only in direct proportion to either the absolute increases in mill-rates or to the absolute increases in property value assessments. However, property revaluation is a matter of deliberate policy choice and as such, is resented by the taxpayers. As a result, increases in assessed values keep pace with neither the rate of inflation nor with the rate of economic growth and Local Governments are under continual pressure to increase their mill rates. Not only does this make Local Government highly vulnerable in the political sense, but it destroys the support and confidence of the citizenry in their local institutions.

From the foregoing, the conclusion follows that despite the fact that all levels of governments claim that they suffer from insufficient resources, some levels suffer more than others and the suffering at the local level is becoming progressively worse. Under the present allocation of tax fields among the three governments the financial resources available to Local Governments have increased at a much slower rate than the financial resources available to the Federal and Provincial Governments. By contrast, local expenditure responsibilities have grown enormously. The five-fold increase in financial grants-in-aid to Local Governments over the past decade (despite the tripling in property tax yields) provides testimony to the fact that the financial responsibilities of Local Government have been increasing at a disproportionately high rate relative to the increases in their financial resource bases.

It is time for all levels of government to direct their attention to a fundamental examination of the relative fiscal strength and weaknesses of each level of government in the total governmental system. A systematic and deliberate attempt must be made to ensure that as circumstances change, resources are distributed among all levels of government in an equitable and rational manner.

The allocation of resources among the three levels of government must be determined as a matter of considered public policy and not be based on the dictates of antiquated statutory strictures. Present intergovernmental revenue arrangements are badly structured because they were built on an ad hoc, piecemeal basis. Notwithstanding the fact that in the last decade, intensive studies have been conducted by the Federal and most Provincial governments concerning their own particular tax and revenue systems, the question of financing governmental activities in a federal system has not been solved. In none of these tax studies was an attempt made to assess the individual merits and limits of each of the tax fields that comprise the total tax mix. Insufficient attention was given to the question of which taxes are appropriate to finance services such as education, public assistance programs, or community infrastructure. Nor did the studies give sufficient attention to the political interdependencies of the various tax fields. For instance, no attempts have been made to determine the degree of tax-payer resistance to property tax increases as a result of increasing liability for personal income taxes. All these questions merit more serious consideration than they received in previous tax-studies. It is suggested that the answers to these questions might best be sought through the co-operative endeavour of the Federal, Provincial and Local Governments.

The question of financing government activities in a federal system is a political one and not an economic one and can only be resolved through a political process. It is recognized that there may be no single correct set of answers to these questions, that will suit all regions; but at least this approach would lend a clearer definition to the problem and contribute towards tolerance, understanding and unity. This would stand in sharp contrast to the present intergovernmental fiscal climate of conflict and confrontation.

Table 1 is presented as a measure of the changing relationship between the access of each level of government to financial resources, and that level's expenditure responsibilities. During the period under observation, Local Government experienced a striking and consistent deterioration in its fiscal autonomy, while the other levels enjoyed a considerable improvement. As recently as the early 1960's, two-thirds of the expenditures responsibilities of Local Government were met out of revenues generated from its own-tax-sources. In less than a decade, and without a decline in their "power to tax", the revenue base of Local Governments in Canada could not cover even one-half their expenditure responsibilities. In other words, the fiscal autonomy of Local Government had deteriorated by over 35% in less than a decade.

At each level of government, there should exist a close correspondence between the level of expenditures and the level of revenues raised from own-tax-sources. Ideally, every level of government should be directly responsible for raising the tax revenues that it expends. This is necessary to ensure that the pattern and the level of a government's expenditures most nearly

reflects and responds to the desires and requirements of its constituents. The lower the proportion of own-tax-revenues to total expenditures, the less accountable and responsible is government.

As Federal and Provincial revenue transfers to Local Governments increase, Local Governments still have to account to the Federal and Provincial Governments for the manner in which they dispose of their grants receipts. In this sense then, Local Governments would not seem to become less accountable! But, to whom should Local Government be accountable, to other governments or to the people? In meeting with the preferences and requirements of the Federal and Provincial Governments, and thereby being called to account, does Local Government also serve the needs and requirements and meet with the preferences of its constituents? The true rationale that underlies the principle of accountability is not a mechanistic bookkeeping concept; it provides the means through which governments can determine what the orders and magnitudes of the needs and requirements are, as perceived by the people. There is nothing to ensure that the perceptions of the decision-makers at the Federal and Provincial levels of government accurately reflect, over time, the perceptions (and the changes in perceptions) of the citizens in the local community. Indeed, the evidence implies the opposite; the Federal and Provincial perspectives are necessarily averaging-out, lowest common-denominator, non-community-focussing perspectives. In any particular case, the perspectives from the Federal and Provincial levels of government may not only fail to reflect the order and magnitude of local needs and requirements as perceived by the citizenry, but in fact they may contradict them! Consequently, to the extent that the growth in Federal and Provincial grants-in-aid increasingly determine the policies and constrain the behaviour of local

decision-makers, Local Governments are forced to become increasingly irrelevant even though they are being fiscally strengthened.

Intergovernmental transfers of resources are not accompanied by corresponding transfers of direction and control. The tax-raising authority controls not only the nature, level and timing of intergovernmental resource transfers; but it also regulates and controls the usage - the pattern and allocation - of these resources among competing needs at the recipient government level. This is an unwarranted encroachment on and interference with the direct responsibility and role of the constituents i.e., of the tax-payers/consumers. This is particularly pernicious in that the interferences by the donor governments which accompany the transfers of resources to Local Governments over-ride the policy and program signalling network in the community which is the basis on which decisions at the community level of government should be made. Consequently, the recipient government's discretion over its policy and program responsibilities becomes eroded - and furthermore the resulting policies and programs that are put into operation could in all likelihood be the improper ones in terms of local preferences. Although this distorting consequence occurs in the case of all resource transfers regardless of conditions, it becomes particularly vicious and perverse when the financial resources received by way of aid are in the form of conditional grants - conditional both with respect to purpose (always narrowly defined) and with respect to matching-fund requirements. Thus, while the spending authority is fully responsible and is held fully accountable for efficient, or inefficient, actual performance, under the present financial arrangements neither the tax-raising authority nor the ultimate spending authority can guarantee (or maximize) effectiveness of and relevance in performance. Under present intergovernmental financial arrangements, responsibilities

for policy and program effectiveness is indirect and hence impaired; the tax-raising authority retains full control over the level of resources that it might transfer, over the timing and conditions of transfer, and over policy and program development. This seriously distorts priority setting by recipient Local Governments. More precisely, the growing divergence between responsibilities and resources at the local level, combined with the compensating increases of grants-in-aid, have a damaging effect upon informed, intelligent and rational decision-making in Government.

Local Governments have become impaled on the horns of a dilemma. They must have financial aids in order to meet their growing commitments; but the greater the aid available, the less viable they become as political institutions. As the basis for the existence of local governmental institutions is destroyed, Local Governments become hollow receptacles into which the values of the Federal and Provincial governments are poured. This not only constitutes a delegitimization of Local Government, but also a denial of the community as a relevant, substantive entity upon which all government policies and programs should focus. This fails to recognize that a sense of community is the creative factor in a federation. The institutions of Local Government are the embodiment of this sense of community.

An analysis of some of the specific problems would help to illustrate the quandary.

1. The first type of problem concerns the case where lower priority programs are undertaken by Local Governments at the expense of higher priority ones because of the existence of grants-in-aid. This is best illustrated by the case in which the

choice is between two programs that are to some extent substitutes or alternatives. For example, consider investment in mass transit facilities as opposed to investment in freeways which would provide the same service. The inclinations of community residents may be decidedly in favour of the mass transit alternative. Indeed the total private and social cost of the transit alternative may be comparatively lower. However, since local expenditures on road construction are heavily subsidized relative to local expenditures on mass transit facilities, local decision-makers may have no choice but to accept the more costly, inferior alternative. Thus, the grant-in-aid favours one mode of transportation over another, undermining the planning of transportation facilities on a systems basis and preventing the community from constructing the facilities which it would prefer to have. Conditions of financial aid are no justification for over-ruling the preferences of the people.

It is not the quality of local decision-making that is responsible for some of the more serious transportation problems in our communities today. The conditions attached to Provincial and Federal grants-in-aid are the main culprits, for they direct funds to specific, narrowly defined programs rather than to an overall policy field. In this respect, it is interesting to ponder how much more purposeful the local policy process might have been if the grants-in-aid were earmarked for a broadly defined functional category rather than for a specific, narrowly defined program. The issues before the local decision-makers would have been real and important policy issues. In all likelihood not only would the

responsibilities of local councils have been different, but also the people seeking involvement in Local Government would have been much greater in number and would have represented a greater variety of interests and talents. The means of communicating the preferences of constituents to the decision-makers would have been improved and the effectiveness of Government would have been enhanced.

2. Grants-in-aid are not neutral, but rather they are highly selective in their limited range of application. They preempt local considerations of other program alternatives and leave Local Governments with only an administrative role rather than a policy role. But this also gives rise to another serious problem. Conditional grants not only destroy Local Governments' policy roles in those particular fields for which grants are made available, but they also restrict the range of alternatives that Local Governments have in other policy fields.

The programs and policies of the three levels of government are interactive: actions in one policy field by one government, affect and effect outcomes in other policy fields at all levels of government. To extend the above example, the National Housing Act facilitated the purchase of new housing in the suburbs rather than the purchase of older housing in the core areas. This has contributed to urban sprawl. Urban sprawl however, has augmented the demand for more and better transportation facilities: but due in large part to the conditions attached to financial grants-in-aid for transportation, emphasis was placed on the building of roads. Better roads, in turn, encouraged further

out-migration, and so on. Taken together, the restrictiveness of the conditions of these two cases alone had a tremendous impact on the developmental patterns in the urban areas, while at the same time they severely constrained the options of decision-makers at the community level of government. The cumulative long-run effects of these developments have been to denude Local Governments of all key policy responsibilities and leave them with only administrative duties. This trend must be reversed - not only for the sake of Local Government but also for the sake of the Provincial and Federal Governments. The Federal and Provincial Governments will not be able to deal effectively with community problems if the communities lack a viable, powerful representative organization. Federal and Provincial financial assistance to Local Government may be well-intentioned, but in the absence of concern about the effects of the assistance and in the absence of close consultation with Local Government, this assistance has a high potential for generating untoward results that hamper the effectiveness and relevance of all levels of government.

3. A third type of problem is encountered when consideration is given to the interaction between Federal and Provincial policies and programs and the local tax base. To take the case of housing again, housing and urban renewal policies of the Federal and Provincial Governments are essentially social policies formulated in response to social needs. At the local level however, the fundamental implications are not only social but also economic: housing is viewed not only as shelter from the elements but also as land and improvements thereon, i.e. real property, which constitutes the local tax base. With the

increasingly critical state of the local financial plight, increasing paramountcy has been lent at the local level to the financial considerations in housing and urban renewal planning rather than to the social considerations. As a result, criticisms often levelled at Local Government to the effect that Local Government is the key obstacle to the solution of problems in the housing fields are overly simplistic. When community development policies that are correctly regarded by the Federal and Provincial Governments as vital social policies become an integral part of local revenue policies Local Government cannot but appear to be mercenary. The social consciousness of local representatives is no less acute than the consciousness of Federal and Provincial representatives, but Local Governments cannot hold the line on increasing expenditures, especially since the forces behind their rapidly rising expenditures are exogenously determined (i.e. determined by forces outside the control of Local Government). But what is most important and least defensible is that taxes on real property continue to be heavily relied upon for financing the provision of non-property-related social welfare and education services. Thus, not only does the behaviour of Local Governments appear to contradict the housing policies and programs of the Federal and Provincial Governments, but the housing policies and programs of the Federal and Provincial Governments are contradicted by their own social welfare and education policy and program decisions which continue to be heavily reliant on the tax on real property.

The entire governmental fiscal and decision-making system is in need of rationalization. An inter-governmental forum could provide a much needed opportunity for the three levels of government to meet together and work towards a practicable and comprehensive solution to these problems. This is decidedly a more workable, more comprehensive and less costly alternative than that provided by the customary establishment of impressive but narrowly-directed Royal Commissions.

While illustrating the serious erosion of the financial resources base of Local Government, Table I also shows the corresponding increases in the levels of grants paid by the Federal and Provincial Governments. In the past decade alone, the relative and absolute increases in grants payments have been substantial. Grants currently finance approximately one-third of gross expenditures of Local Governments in Canada: in 1961 only 11% of local expenditure responsibilities were met out of grant revenues. However, a caveat is in order, if this seeming Federal and Provincial largesse is to be interpreted correctly. Table II reveals that approximately 90% of the financial grants-in-aid are in the form of conditional grants - conditional as to purpose, timing and cost (i.e. matching fund requirements) - and 2.4 billion dollars out of a total of 3.2 billion dollars of conditional grants-in-aid provided in 1970-71 was in support of education. Thus, the growth in transfers of financial resources from the Federal and Provincial Governments to Local Governments has been more apparent than real. The result is that the deterioration of the local resource base has only been disguised while it continues to worsen.

Table III provides a measure of the extent of deterioration of the local resource base. In only the last decade the local share of total governmental financial resources has declined from 16% in 1961

to 14% in 1971. This is indicative of the degree of erosion of the fiscal integrity of Local Government. By contrast, however, there is no corresponding decline in the financial responsibilities of Local Government. In the past decade alone, total expenditures (net of transfers) by Local Governments in Canada tripled: in 1961 local expenditures exceeded revenues raised from own-tax-sources by 48%; in 1971, local expenditures exceeded revenues by 112%. Thus, the discretion of Local Governments over expenditures on local functions, and hence over corresponding policy fields, has deteriorated by 43% in only the last decade. This is only an approximate measure of the deterioration that has been experienced at the local level of decision-making with respect to control over policies and programs that have a local impact. For the reasons outlined earlier, this measure probably seriously understates the actual degree of deterioration. Under present inter-governmental financial arrangements, policy control becomes magnified through the determinant nature of the aided programs: the aided programs necessarily tend to be the dominant ones and through their strong effect in shaping the fundamental physical nature of the community, they tend to predetermine all other local policy and program options. As a result, the options available to local decision-makers are becoming progressively narrowed. This stands in contradiction to the growing need for the development of innovative approaches and greater flexibility. It constrains progress and impedes effectiveness.

CONCLUSION

A consideration of the foregoing leads inevitably to the conclusion that the ongoing Tri-Level Conference investigate:

1. Trends to be expected in public expenditures by the Federal Government, the Provinces and the Municipalities, taking into account the broad priorities which should be accorded by governments to expenditures on major programs that will compete for available funds.
2. The problems involved in financing these expenditures and their relationships to the economic circumstances to be expected, the anticipated levels of cost of public services and facilities and of government debt.
3. The tax fields that should be used exclusively by the Federal Government, the Provinces and the Municipalities and the fields in which joint occupancy is desirable.

These terms of reference, used in initiating the Tax Structure Committee in 1964 continue to be relevant in 1972.

The Federal and Provincial Governments must realize that they too suffer political consequences from the growing problems in the communities. Tax reforms that would seek to remove the growing imbalance between local expenditures and their financial resource bases would tend to localize these political consequences and enable all governments to get on with the business of governing the nation. Tax reform, with this objective in mind, would free governments from the growing tendency to become crisis-oriented. The roots of this tendency lie in the growing problems occurring in the rapidly urbanizing communities and as long as the financial capabilities of Local Governments

to deal with these growing problems continue to deteriorate, so long will Provincial and Federal Government anxieties over local problems continue to increase. The growing crisis-orientation of the Provincial and Federal Governments is itself reaching crisis proportions. This tide must be stemmed. The costs and consequences are not only political: The progress of society and the welfare of all Canadians depend on it.

Table I
RATIO OF REVENUE DERIVED FROM OWN-TAX-SOURCES
TO TOTAL EXPENDITURES (AFTER TRANSFERS)
BY LEVEL OF GOVERNMENT

<u>Year</u>	<u>Local Gov't</u>	<u>Prov. Gov't</u>	<u>Fed. Gov't</u>
1961	0.65	0.76	0.97
1962	0.63	0.86	0.94
1963	0.66	0.87	0.94
1964	0.67	0.88	1.05
1965	0.73	0.88	1.07
1966	0.66	0.95	1.16
1967	0.55	0.94	1.16
1968	0.54	0.97	1.18
1969	0.54	0.97	1.26
1970	0.49	0.92	1.18
1971	0.47	0.91	1.23

Table II
FINANCIAL GRANTS-IN-AID TO LOCAL
GOVERNMENTS AND SCHOOL BOARDS
Selected Fiscal Years 1960-1971

	(\$ million)		
	<u>1960-61</u>	<u>1967-68</u>	<u>1970-71^a</u>
UNCONDITIONAL GRANTS			
Shared-revenue contributions	1.3	1.7	
Grants in lieu of property taxes	1.5	12.0	
Subsidies and others	67.2	244.4	
Total unconditional grants	70.0	258.0	330.6
CONDITIONAL GRANTS			
Transportation & communications	105.2	179.8	217.3
Hospital care	.7 ^b	2.8	.8
Other health services	9.0	19.4	38.1
Aid to aged	7.9	-	-
Aid to unemployed & unemployables	45.7	74.4	132.3
Winter works	15.7	45.6	-
Other welfare	4.2	1.3	18.0
Education	453.9 ^c	1,515.3	2,368.8
Natural resources & primary industries	2.5	33.5	3.9
Protection of persons & property	2.6	3.2	3.6
Emergency measures	1.4	3.2	-
Recreation and culture	1.9	6.8	2.2
Housing	1.0	2.8	-
Debt charges - interest	-	3.0	2.8
Other	.9	17.5	41.7
Total conditional grants	652.7	1,907.7	3,160.2
TOTAL GRANTS	722.7	2,165.7	3,490.8

Sources: D.B.S. Financial Statistics of Provincial Governments.

a. Estimates.

b. Excludes amounts paid to municipal hospital boards.

c. Excludes Newfoundland grants to primary and secondary schools operated on religious denominational basis. \$15.5 million and payments by Québec to meet debt charges of various school corporation. \$2.9 million.

Table III

FEDERAL, PROVINCIAL AND LOCAL GOVERNMENT
SHARED OF TOTAL GOVERNMENTAL FINANCIAL
RESOURCES: RATIOS OF FEDERAL, PROVINCIAL
AND LOCAL GOVERNMENT REVENUES DERIVED
FROM OWN-TAX-SOURCES TO TOTAL GOVERNMENT
REVENUES

<u>Year</u>	<u>Local Gov't</u>	<u>Prov. Gov't</u>	<u>Fed. Gov't</u>
1961	16.0	22.5	61.4
1962	15.7	26.1	58.2
1963	15.8	26.8	57.4
1964	14.4	27.3	58.3
1965	14.4	29.3	56.3
1966	14.5	31.1	54.4
1967	15.7	31.6	52.7
1968	15.2	33.2	51.6
1969	14.5	33.2	52.3
1970	14.6	34.3	51.1
1971	14.1	34.1	51.7

Tableau III

PARTS RESPECTIVES DU GOUVERNEMENT FEDERAL, DES
GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET DES GOUVERNEMENTS
LOCAUX DU TOTAL DES RESSOURCES FINANCIERES DES
GOUVERNEMENTS - RAPPORT ENTRE LES REVENUS DE
CHAQUE PALIER DE GOUVERNEMENT PROVENANT DE
LEURS PROPRE DOMAINE D'IMPOSITION ET LE MONTANT
TOTAL DES REVENUS DES GOUVERNEMENTS

Année	Gouvernement Local	Gouvernement Prov.	Gouvernement Féd.
1961	16.0	22.5	61.4
1962	15.7	26.1	58.2
1963	15.8	26.8	57.4
1964	14.4	27.3	58.3
1965	14.4	29.3	56.3
1966	14.5	31.1	54.4
1967	15.7	31.6	52.7
1968	15.2	33.2	51.6
1969	14.5	33.2	52.3
1970	14.6	34.3	51.1
1971	14.1	34.1	51.7

Tableau II

SUBVENTIONS ACCORDES AUX GOUVERNEMENTS LOCAUX
ET AUX COMMISSIONS SCOLAIRES POUR CERTAINES
ANNEES FINANCIERES DESIGNÉES ENTRE LES ANNEES
CIVILES 1960 et 1971

(En millions de dollars)

	1960-61	1967-68	1970-71 ^a
SUBVENTIONS INCONDITIONNELLES			
Contributions de revenus partagés	1.3	1.7	
Contributions accordées au lieu de taxes scolaires	1.5	12.0	
Autres subventions	67.2	244.4	
Total des subventions unconditionnelles	70.0	258.0	330.6
SUBVENTIONS CONDITIONNELLES			
Transport & communications	105.2 ^b	179.8	217.3
Soins hospitaliers	.7 ^b	2.8	.8
Autres services d'hygiène	9.0	19.4	38.1
Aide aux personnes âgées	7.9	-	-
Aide aux chômeurs et aux personnes invalides	45.7	74.4	132.3
Travaux d'hiver	15.7	45.6	-
Autres subventions de bien-être social	4.2	1.3	18.0
Education	453.9 ^c	1,515.3	2,368.8
Ressources naturelles et industries primaires	2.5	33.5	3.9
Protection des personnes et des propriétés	2.6	3.2	3.6
Mesures d'urgence	1.4	3.2	-
Récréation et culture	1.9	6.8	2.2
Logement	1.0	2.8	-
Service de la dette - intérêts	-	3.0	2.8
Autre subventions	.9	17.5	41.7
Total des subventions conditionnelles	652.7	1,907.7	3,160.2
TOTAL DES SUBVENTIONS	722.7	2,165.7	3,490.8

Source: Statistique Canada-Statistiques financières des gouvernements provinciaux.

a. Montants estimatifs

b. A l'exclusion des montants versés aux hôpitaux municipaux

c. A l'exclusion des écoles primaires et secondaires de Terre-Neuve sur la base des confessions religieuses (15,500,000) et montants versés par le gouvernement du Québec pour le service de la dette de certaines corporations scolaires (\$2,900,000).

programmes qui sont d'intérêt local. Pour les raisons mentionnées plus haut cette mesure est probablement bien au-dessous de la réalité. D'après les ententes inter-gouvernementales actuelles en matière de finances, la direction de la politique locale est conditionnée par l'importance prépondérante des programmes subventionnés. Ces programmes tendent à avoir le pas sur les autres et, par le pouvoir qu'ils ont ainsi de façonner les traits principaux du visage de la collectivité, ils tendent à influencer d'avance tous les autres plans et programmes de la localité. Le résultat est que les options qui restent à la disposition du gouvernement local diminuent graduellement. Cela vient en contradiction avec le besoin croissant de nouvelles approches et d'une plus grande flexibilité dans le gouvernement du pays. Cette manière de procéder retarde le progrès et détruit l'efficacité.

CONCLUSION

Les considérations qui précèdent nous amènent inévitablement à la conclusion que la Conférence tripartite doit étudier avec soin les questions suivantes:

1. Les tendances auxquelles doivent s'attendre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, compte tenu des générations prioritaires qui doivent être accordées par les gouvernements aux dépenses qu'il faudra faire en vue de la mise à exécution de programmes importants.

2. Les problèmes qui découleront du financement de ces dépenses ainsi que les rapports de ces problèmes avec les circonstances économiques auxquelles on peut s'attendre, avec les niveaux prévisibles du coût des entreprises et des services publics et avec le niveau de la dette publique.

3. Les domaines fiscaux qui doivent être utilisés exclusivement par le gouvernement fédéral, par les gouvernements provinciaux ou par les municipalités et des domaines où une utilisation conjointe est désirable.

aujourd'hui à financer un tiers environ des dépenses brutes des gouvernements locaux du Canada; en 1961 elles n'en financaient que 11 p. 100. Si l'on interprète correctement cette libéralité apparente du palier fédéral et du palier provincial, il semble bien qu'il est temps de mettre un frein à cet état de choses. Le tableau II révèle qu'environ 90 p. 100 des subventions d'assistance sont des subventions conditionnelles quant à leur but, quant au moment où elles sont accordées, et quant à leur coût (c. à d. le montant équivalent qu'il faut payer pour les obtenir), et que, sur un total de 3.2 milliards de dollars de subventions conditionnelles accordées en 1970-1971, 2.4 milliards étaient accordés pour l'aide à l'éducation. Ainsi la croissance des ressources financières des gouvernements locaux provenant des transferts en provenance du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux a été plus apparente que réelle. Le résultat est que la détérioration de la source des revenus du secteur local a été tout simplement déguisée et que la situation continue d'empirer.

Le tableau III fournit une mesure de la détérioration de la base des ressources du palier local. Si on se borne à considérer la dernière décennie la part locale de toutes les ressources financières à la disposition des trois paliers de gouvernement a passé de 16 p. 100 en 1961 à 14 p. 100 en 1971. Cela indique bien le degré d'érosion de l'assiette fiscale du gouvernement local. Et pourtant il n'y a pas eu une diminution correspondante des responsabilités financières de ce palier de gouvernement. Si l'on s'en tient à la dernière décennie, le montant total des dépenses du gouvernement local au Canada (à l'exclusion des transferts) a triplé: en 1961 les dépenses du gouvernement local ont dépassé de 48 p. 100 le montant des revenus provenant de ses propres sources d'imposition; en 1971 l'excédent correspondant était de 112 p. 100. Ainsi le pouvoir de décision des gouvernements locaux en matière de dépenses et de planification, dans les domaines de sa juridiction, a baissé de 43 p. 100 au cours de la dernière décennie. Ce n'est là qu'une mesure approximative de la détérioration qui s'est produite au palier local dans le pouvoir de prendre des décisions sur des plans et des

Tout en illustrant la détérioration grave de la base des ressources financières du gouvernement local, le Tableau I nous montre aussi l'augmentation correspondante du montant des subventions accordée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Au cours de la dernière décennie les augmentations absolues et relatives dans ce domaine ont été considérables. Les subventions en règle générale servent

Tout le système gouvernemental en matière de fiscalité et décisions a besoin de rationalisation. Un colloque intergouvernemental pourrait fournir une occasion bien opportune pour les trois paliers de gouvernement de se rencontrer et de chercher une solution pratique et compréhensive de tous ces problèmes. C'est là une façon de procéder plus qui consiste à recourir à des Commissions royales bien impress-

à exécution.

de compter fortement sur l'impôt immobilier pour être mis matière d'éducation et de bien-être social qui continuent même en contradiction avec leurs propres politiques en et des gouvernements provinciaux, mais elle semble avec les plans et les programmes du gouvernement fédéral des gouvernements locaux semble-t-elle en contradiction la propriété foncière. Ainsi, non seulement la conduite de bien-être social qui n'ont aucun rapport avec immobilier pour financer les services d'éducation et obligé de compter fortement sur le revenu de l'impôt important le moins justifiable, c'est que l'on soit soustraites à leur autorité. Mais le point le plus sont des forces extérieures qui sont absolument forces génératrices de ce flot montant de dépenses flot montant des dépenses, surtout depuis que les

on constate que la politique du logement et la politique de la rénovation urbaine du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux sont essentiellement des politiques sociales élaborées en vue de répondre à des problèmes sociaux. Cependant, au palier local, ces problèmes ont des implications qui ne sont pas toutes d'ordre social; il y en a qui sont d'ordre économique. On peut considérer le logement non seulement comme un abri contre les éléments. On peut le considérer aussi comme un terrain et des constructions érigées sur ce terrain, c'est-à-dire comme une propriété immobilière, et la propriété immobilière est la base de la taxe locale. Avec la pénurie d'argent qui sévit de plus en plus dans le secteur local, le souci principal de ce secteur s'est porté vers les considérations d'ordre financier plutôt que vers les considérations d'ordre social dans la planification relative aux problèmes du logement et de la rénovation urbaine. Voilà pourquoi on a souvent reproché au secteur local d'être un obstacle à la solution des problèmes du logement. Ce reproche est par trop simpliste. Quand les plans de développement communautaire, qui sont considérés avec raison par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux comme des politiques essentielles du point de vue social, deviennent parties intégrantes de la politique financière du gouvernement local ce gouvernement peut paraître imbu de préoccupations mercenaires. Le sens social des représentants du secteur local n'est pas moins développé que celui des représentants du secteur fédéral et du secteur provincial, mais il ne faut pas oublier que les gouvernements locaux ne peuvent pas freiner le

Les plans et les programmes des trois paliers de gouvernement exercent les uns sur les autres une action réciproque. Les décisions prises par un gouvernement dans un certain domaine ont une répercussion dans d'autres domaines à tous les paliers de gouvernement. Pour continuer dans la veine de l'exemple précédent, la loi nationale sur le logement, à facilité d'achat de maisons neuves dans les banlieues au lieu de l'achat de vieilles maisons dans le centre des villes. Cela a favorisé l'expansion urbaine. Cette expansion a augmenté le besoin d'améliorer les services de transport, ce qu'en raison des conditions attachées aux subventions pour les services de transport a obligé les autorités à mettre l'accent sur la construction de nouvelles routes. Cette construction, à son tour, a encouragé la migration des citoyens vers la périphérie des villes, et ainsi de suite. L'ensemble des conditions restrictives attachées à ces diverses subventions a eu une répercussion énorme sur la vie urbaine et a diminué considérablement la liberté de choix des autorités chargées de prendre des décisions au palier local de gouvernement. Le résultat cumulé de ces mesures a dépeuplé les gouvernements locaux de toutes les responsabilités principales en matière d'urbanisme pour ne leur laisser que des devoirs d'ordre administratif. Il faut renverser cette tendance, non seulement au profit des gouvernements locaux mais aussi au profit du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Ces derniers seront incapables de régler efficacement les problèmes communautaires s'ils n'ont pas à traiter avec des organisations communautaires viables, puissantes et représentatives. L'aide financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux peut être bien intentionnée; mais, si elle ne s'appuie pas sur une collectivité consciente des effets de l'assistance gouvernementale et si elle se pratique sans une consultation suivie avec le gouvernement local, elle peut avoir des effets malencontreux qui diminueront l'efficacité et l'utilité de tous les paliers de gouvernement.

3. Un autre type de problèmes se rencontre quand on considère la répercussion des plans et des programmes du gouvernement fédéral et des gouvernements sur l'assistance fiscale des différentes localités. Si on prend encore comme exemple le problème du logement

Ce n'est pas la qualité des décisions locales qui est responsa-

ble aujourd'hui des problèmes de transport les plus graves. Ce sont les conditions attachées aux subventions qui sont les principaux coupables,

car ils invitent les autorités locales à dépenser de l'argent pour la

réalisation de programmes spécifiques et bien strictement définis plutôt que pour la réalisation de programmes d'utilité générale. Cela nous

porte à songer combien la politique locale aurait été plus profitable si les subventions étaient accordées pour une catégorie d'entreprises

fonctionnelles d'une assez grande variété plutôt que pour des programmes spécifiques très strictement définis. Les problèmes que les autorités

locales auraient eu à résoudre auraient été des problèmes réels et

importants pour la localité. Il est fort probable que la responsabilité des conseils municipaux aurait été bien différente et que le nombre des

personnes désireuses de faire partie des conseils municipaux aurait été plus considérable et que ces personnes auraient représenté une plus

grande variété d'intérêts et de talents. Les moyens de communiquer les préférences des citoyens aux autorités chargées de prendre les décisions

auraient été meilleurs et l'efficacité des gouvernements en aurait été améliorée.

2. Les subventions ne sont pas neutres; elles sont plutôt

très sélectives en raison des restrictions qui conditionnent

leur application. Elles empêchent la prise en considération de d'autres plans et ne laissent aux gouvernements locaux

qu'un rôle administratif au lieu du rôle actif d'initiateur de programmes. Mais cela nous amène à considérer un

autre problème grave. Les subventions conditionnelles

n'ont pas pour seul inconvénient la diminution du rôle

d'initiateur dans les domaines où il y a des subventions

disponibles; elles restreignent aussi l'initiative

des gouvernements locaux dans d'autres domaines où il y

a des décisions à prendre.

légitimité du gouvernement local; cela constitue un refus de reconnaître la valeur de la collectivité locale comme l'entité vers laquelle doivent converger tous les plans et tous les programmes politiques. En agissant ainsi on refuse de reconnaître que l'esprit civique est une valeur créatrice dans une fédération et que les institutions locales sont l'incarnation même de l'esprit civique.

L'analyse de quelques problèmes particuliers peuvent illustrer le gâchis dans lequel nous trouvons à l'heure actuelle.

1. Le premier type de problème est le cas où les gouvernements locaux sont induits à mettre à exécution des programmes de basse priorité aux dépens de programmes de haute priorité à cause de l'existence des subventions d'assistance. Ce cas se présente quand une localité a choisi entre deux programmes. Prenons, par exemple, le cas du choix entre la construction d'une route tout usage et la construction d'une autoroute qui fournirait à peu près le même service. Supposons que les citoyens de la localité préféreraient de beaucoup la construction de la voie tout usage dont le coût serait décidément moins élevé. Mais, comme la construction des autoroutes est plus généralement subventionnée que la construction des routes tout usage, les autorités locales peuvent être dans l'obligation d'accepter la solution plus coûteuse mais moins avantageuse pour eux. Ainsi la subvention favorise un moyen de transport au détriment d'un autre, soumet la politique locale en matière de transport à un système pré-fixé et prive la population intéressée du service qu'elle aurait préféré. L'apport de l'assistance financière ne devrait pas prévaloir contre la préférence des citoyens d'une localité.

Ce résultat qui se produit dans le cas de toutes les subventions, qu'elles soient - conditionnelles ou non, est particulièrement funeste et désastreux dans le cas des subventions conditionnelles dont l'objectif est toujours très étroitement défini et dans le cas des subventions qui exigent un débourse équivalent de la part du gouvernement qui les reçoit. Dans ces cas, tandis que le gouvernement bénéficiaire est pleinement responsable de l'emploi efficace ou inefficace de la subvention, en réalité ni l'autorité qui décrète l'impôt ni l'autorité qui le dépense sous forme de transfert, ne peut garantir que la subvention en question atteindra le point normal (ou maximal) d'efficacité ni que son utilisation répond à des besoins réels.

D'après les ententes intergouvernementales actuelles en matière financière, la responsabilité quant à l'efficacité des plans et des programmes est indirecte et, par conséquent, diminuée, tandis que ce gouvernement chargé de percevoir l'impôt garde l'autorité entière quant au montant des impôts qu'il juge à propos de transférer, quant aux plans et aux programmes d'expansion qu'il subventionne, quant aux conditions du transfert et quant au pouvoir de décider du moment opportun d'accorder les subventions. Ce système empêche sérieusement les gouvernements locaux d'exercer leur droit d'établir les priorités selon qu'ils le jugent à propos. D'une façon plus précise, on peut dire que l'écart toujours croissant entre leurs ressources financières et leurs responsabilités au palier local ainsi que l'augmentation croissante des subventions compensatrices empêchent les gouvernements de prendre des décisions intelligentes et rationnelles.

Les gouvernements locaux se trouvent empalés dans les cornes d'un dilemme. Ils ont besoin d'aide financière pour faire face à leurs obligations croissantes; mais plus ils obtiennent d'assistance, moins ils sont viables en tant qu'institutions politiques. A mesure que les gouvernements locaux perdent de leur importance, ils deviennent des réceptacles vides pour recevoir les valeurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Cela n'a pas seulement pour effet de diminuer la

fédéral et du palier provincial ont bien compris les besoins et les désirs, (parfois changeants) des collectivités locales. En réalité, on a la preuve du contraire. Les perspectives du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux sont nécessairement des perspectives d'une multitude de besoins particuliers réduits à une moyenne ou au plus petit dénominateur commun et non des constatations qui tiennent compte des besoins particuliers de chaque localité. Dans les cas particuliers, la manière de voir des autorités des paliers supérieurs peut, non seulement ne pas représenter fidèlement les besoins et les désirs des citoyens, mais même contrecarrer absolument ces besoins et ces désirs. En conséquence, plus les subventions fédérales et provinciales conditionnent la politique locale et restreignent le pouvoir de décision des administrateurs du palier local, plus ceux-ci deviennent irresponsables malgré l'appui financier qu'ils reçoivent.

Les transferts intergouvernementaux de ressources ne sont pas accompagnés de transferts correspondants de direction et de régie. L'autorité qui perçoit l'impôt régit non seulement la nature et l'ampleur des transferts intergouvernementaux des ressources ainsi que le pouvoir de décider du moment opportun d'effectuer ces transferts, mais il régit aussi et contrôle la répartition quantitative et qualitative de ces transferts entre les bénéficiaires des subventions au palier local. C'est là un empiètement injustifié sur les droits et les pouvoirs des commentants qui sont les contribuables, c'est-à-dire les bénéficiaires des transferts. Cela est particulièrement pernicieux en ce sens que l'inter-vention inopportune des gouvernements donateurs qui accompagne les transferts de ressources ne tiennent pas compte du réseau complexe de plans et de programmes de la collectivité locale qui devrait servir de base aux décisions destinées à venir en aide à cette collectivité. En conséquence, l'autorité du gouvernement bénéficiaire sur la détermination de ses plans et de ses programmes se trouve graduellement diminuée, sans compter que les plans et les programmes mis à exécution peuvent très probablement ne pas répondre aux désirs de la localité subventionnée.

d'une décennie, et sans qu'il y ait eu diminution de leur "pouvoir d'imposition" les revenus propres des gouvernements locaux ne couvraient pas la moitié des dépenses qu'ils étaient obligés de faire. En d'autres termes, l'autonomie fiscale du gouvernement local a subi une baisse de plus de 35 p. 100 en moins d'une décennie.

A chaque palier de gouvernement, il devrait y avoir une

correspondance étroite entre le niveau des dépenses et le niveau des revenus provenant de son propre domaine d'imposition. L'idéal serait que chaque palier de gouvernement soit chargé de percevoir lui-même les impôts nécessaires pour faire face à ses dépenses. Cela est nécessaire pour assurer que les dépenses d'un palier de gouvernement répondent, quantitativement et qualitativement, aux désirs et aux besoins de ses commentants. Plus le montant des revenus provenant de son domaine d'imposition est inférieur au montant total de ses dépenses moins le gouvernement est responsable de ses actes vis-à-vis de ses administrés.

Les gouvernements locaux doivent rendre compte au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de la manière dont ils dépendent des transferts de revenu qu'ils ont reçu d'eux sous forme de subventions. Les gouvernements locaux ne sont donc pas moins responsables de leurs actes qu'ils l'étaient auparavant! Oui, mais à quel les gouvernements devraient-ils rendre compte de leur administration? A d'autres gouvernements ou au peuple qui les ont élus? En répondant aux préférences et aux exigences du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et en leur faisant rapport de leurs actes en conséquence, les gouvernements locaux répondent-ils aux besoins et aux exigences de leurs administrés et donnent-ils satisfaction à leurs préférences? Le principe qui est à la base de la responsabilité n'est pas un concept d'ordre mathématique. Le principe de la responsabilité est le moyen par lequel les gouvernements peuvent déterminer la priorité et l'importance des besoins et des désirs exprimés par la population. Il n'y a rien qui assure que les législateurs du palier

gouvernementales dans un régime fédéral n'a pas encore été résolue. Dans aucune de ces études on ne s'est efforcé d'évaluer les mérites et les limites de chacun des domaines d'imposition qui constituent l'assistance fiscale de l'ensemble du pays. On ne s'est pas préoccupé suffisamment de déterminer quels sont les impôts les plus appropriés pour le financement de certains services comme, par exemple, l'éducation, les programmes d'assistance publique ou l'infrastructure de la société. On n'a pas non plus accordé assez d'attention à la question de l'interdépendance politique des divers domaines d'imposition. Ainsi, par exemple, on n'a fait aucun effort pour déterminer le degré de résistance du contribuable aux augmentations de l'impôt immobilier, résistance qui est causée par l'augmentation continue du fardeau de l'impôt sur le revenu personnel. Toutes ces questions méritent d'être étudiées d'une façon plus approfondie qu'elles ne l'ont été jusqu'ici. Nous estimons que la réponse à ces questions pourrait être recherchée d'une façon plus efficace au moyen des efforts conjoints des trois paliers de gouvernement. La question du financement de l'activité gouvernementale dans un régime fédéral est une question politique et non une question économique et elle ne peut être résolue que par des moyens d'ordre politique. Il est reconnu qu'on ne pourra peut-être pas trouver, pour ces questions, une réponse unique qui conviendra à toutes les régions; mais cette approche pourra nous amener à une définition plus claire du problème et contribuer à créer une atmosphère de compréhension, de tolérance et d'unité. Ce climat de confrontation qui règne aujourd'hui entre les divers paliers de gouvernement au sujet de la politique fiscale.

Le tableau I ci-joint illustre l'évolution du rapport qui existe entre l'accessibilité aux ressources financières de chaque niveau de gouvernement et le niveau de ses responsabilités en fait de dépenses. Au cours de la période à l'étude le gouvernement local a subi une détérioration frappante et constante de son autonomie fiscale, tandis que les autres paliers ont joui d'une amélioration considérable. Jusqu'en 1960 les deux tiers des dépenses du gouvernement local étaient solides à même les revenus provenant de son propre domaine de taxation. En moins

De tout ce que nous venons de dire on peut conclure que, si tous les paliers de gouvernement ont à se plaindre du manque de ressources, il y a des paliers qui souffrent davantage de cette pénurie et que la pénurie de ressources s'aggrave continuellement au palier local. Sous le régime actuel de répartition des domaines d'imposition entre les trois paliers de gouvernement, les ressources financières à la disposition des gouvernements locaux ont augmenté beaucoup plus lentement que les ressources financières qui sont à la disposition du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Par contre les dépenses que doivent faire les autorités locales ont augmenté énormément. Le fait que les subventions accordées aux gouvernements locaux ont été quintuplées au cours de la dernière décennie, en dépit du fait que le revenu de l'impôt immobilier a triple démontré clairement que les responsabilités financières des gouvernements locaux ont augmenté à un taux hors de toute proportion avec l'augmentation de leurs sources de revenu.

Il est temps pour tous les paliers de gouvernement de faire une étude approfondie de la puissance et de la faiblesse relatives de chaque palier du point de vue financier dans l'ensemble du système gouvernemental. Il faut faire un effort sérieux et systématique pour s'assurer que, à mesure que les circonstances changent, les ressources financières soient réparties d'une manière équitable et rationnelle entre les trois paliers de gouvernement.

La répartition des ressources entre les trois paliers de gouvernement doit être envisagée comme une question d'intérêt public qui doit être résolue après mûre délibération et non d'après les normes restrictives d'une législation désuète. Le système qui régit actuellement le partage des revenus entre les divers paliers de gouvernement est mal structuré parce qu'il a été constitué pièce par pièce pour répondre aux besoins particuliers du moment. En dépit du fait qu'au cours de la dernière décennie le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont fait des études approfondies de leurs systèmes respectifs de revenu et de taxation, la question du financement rationnel des activités

5. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux

ont contribué aux difficultés fiscales du gouvernement

local en exploitant, en ces derniers temps, des domaines

d'imposition directement rattachés à la propriété

immobilière. L'adoption par le gouvernement fédéral

d'une politique fiscale embrassant tous les gains

de capitaux est ni plus ni moins, du point de vue du

gouvernement local, qu'un empiètement dans le domaine

de l'imposition immobilière. Cette pratique est

particulièrement pernicieuse, étant donné que l'activité

des gouvernements locaux dans le domaine de l'expansion

économique de leurs localités est le facteur principal

de l'augmentation de valeur de la propriété immobilière.

Les mesures de ce genre sont donc des empiètements du

gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans

le domaine d'imposition qui est traditionnellement

reconnu comme un domaine réservé au gouvernement local et

elles ont un effet désastreux sur la situation déjà

précaire des gouvernements locaux.

6.

Enfin les revenus locaux provenant de nos propres sources

d'impôt augmentent seulement en raison directe de l'augmentation

absolue du taux de taxation ou en raison de l'augmentation absolue

de l'évaluation des propriétés. Mais la réévaluation des

propriétés est laissée à la discrétion des gouvernements et,

à cause de cela, c'est une mesure qui déplaît aux

contribuables. Pour cette raison les augmentations dans

l'évaluation des propriétés ne suivent pas le rythme de

croissance de l'inflation ni le rythme de croissance de

l'économie du pays. En conséquence, les gouvernements

locaux éprouvent constamment le besoin d'augmenter le

taux d'imposition. Cela les rend très vulnérables du point

de vue politique et, pis encore, cela détruit la

confiance des citoyens à l'égard de leurs constitutions locales

et de leurs gouvernements.

fédéral et les gouvernements provinciaux à l'abri des effets funestes de l'inflation. La structure fiscale du palier local ne jouit pas d'une protection semblable. Les gouvernements locaux doivent supporter pleinement les effets funestes de la dépréciation de la monnaie, de la même manière que cette dépréciation frappent les personnes qui ont un revenu fixe. Les effets déballants de l'inflation sur les personnes à revenu fixe se trouvent ainsi aggravés par le fait qu'ils ont à supporter les inconvénients de l'inflation à l'endroit des gouvernements locaux.

4. Effectivement, la structure financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux a non seulement une protection automatique qui les met à l'abri des effets désastreux de l'inflation, mais ces structures les mettent même en état de bénéficier de l'inflation. En raison du système progressif des structures fiscales du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux le rythme de croissance du revenu des impôt perçus par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux n'augmente pas seulement en chiffres absolus il augmente même en chiffres relatifs. Ainsi, même si l'augmentation des revenus des contribuables était proportionnelle à l'augmentation du coût des biens et des services, le fardeau des impôts immobiliers (à des taux fixes) deviendrait plus lourd parce que les paiements doivent être faits à même des revenus nets disponibles décroissants (après le paiement des impôts). En conséquence, le coût de l'inflation pour les gouvernements locaux est accru par suite des échanges inévitables entre les domaines d'imposition des deux autres paliers de gouvernement.

2. Les taux d'imposition sur la propriété immobilière semblent toujours se maintenir aux alentours de la limite permise du point de vue politique et les menaces de révolte de la part des contribuables sont plus réelles qu'imaginaires. Avec l'augmentation rapide des responsabilités locales dans une société de plus en plus riche, les gouvernements locaux ne peuvent pas retirer plus de revenus de leur principale source d'imposition et ne peuvent pas non plus percevoir un dividende provenant de l'inflation ou de la croissance économique. En revanche, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux peuvent bénéficier de la croissance économique et de l'inflation de leurs principaux domaines d'imposition. Ainsi, par exemple, avec la croissance économique, il y a non seulement une augmentation absolue des revenus personnels et des revenus des sociétés commerciales et industrielles, mais il y a aussi une expansion de l'assiette fiscale qui sert de base à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés en question. Les revenus des nouveaux contribuables sont taxés à des taux progressifs et les contribuables qui ont atteint des niveaux de revenus plus élevés subissent une augmentation de leur tax d'imposition. Ainsi, aux taux courants, le rythme de croissance des revenus des gouvernements locaux est inférieur au rythme de croissance du revenu national.

3. Semblablement, la croissance progressive des structures fédérales et provinciales en matière de fixation des taux d'imposition ainsi que l'enregistrement automatique des changements de taux d'imposition sur le revenu des particuliers et des sociétés mettent le gouvernement

d'une solution satisfaisante doit être entreprise conjointement. A l'appui de cette proposition nous soumettons ce que nous considérons comme les cinq principaux problèmes de la structure fiscale du Canada d'aujourd'hui.

1. Du point de vue politique et social, les différentes classes d'impôts ne sont pas d'égle importance. Ainsi, par exemple, les impôts sur le revenu personnel et sur les propriétés des particuliers sont des impôts directs qui frappent directement chaque citoyen. Cependant ces impôts ne sont pas tous aussi directs les uns que les autres et n'atteignent pas l'individu avec la même intensité du point de vue psychologique. L'impôt sur le revenu personnel est un impôt sur le montant variable des revenus d'une personne et sa force de frappe est atténuée par divers mécanismes comme les déductions à la source tandis que l'impôt immobilier est un impôt sur la richesse (qui peut ou qui ne peut pas produire une variation de revenus au cours d'une période donnée) et dont la force de frappe n'est pas atténuée par des procédés administratifs. Il est payé directement, à même le portefeuille du contribuable et il n'est pas basé sur la capacité de payer. En conséquence, l'impôt immobilier est l'impôt le plus direct, le plus confisurable, le plus visible, celui qui suscite le plus de résistance et de mécontentement. En conséquence, il doit être limité quant à son taux et à quant à l'emploi qu'on en fait. Pour toutes ces raisons tous les impôts immobiliers et tous les changements de valeur ou de propriétaire des biens immobiliers doivent être du domaine exclusif du palier de gouvernement qui est le plus rapproché des contribuables.

Etant donné la base limitée du gouvernement local en fait de

ressources, les demandes de placements d'après-guerre dans le domaine des biens et des services communautaires ont dépassé les potentialités du gouvernement local en matière de ressources fiscales, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont venus à la rescousse au moyen de subventions et de programmes à frais partagés. Cette assistance était bien accueillie, mais elle ne fournissait que des solutions temporaires à des situations permanentes. De plus, les avantages de cette aide financière accordée au gouvernement local étaient contrebalancés par les inconvénients résultant d'une diminution des responsabilités du

gouvernement local en matière de décisions administratives. L'assistance financière était "conditionnelle". C'était là son caractère distinctif attribuable à sa nature coercitive. Il en est résulté que les difficultés problèmes du gouvernement local sont restés sans solution jusqu'à ce jour et que la difficulté qu'éprouvent les institutions locales à répondre aux besoins grandissants continue de s'aggraver. Les institutions locales sont menacées de devenir de moins en moins valables et cela a contribué

Canada.

Il est évident que l'assistance financière soulagera le malaise fiscal qui paralyse ce palier de gouvernement, mais le maintien de cette politique conditionnelle de transferts financiers ne pourra qu'aggraver le problème fondamental qu'est le déséquilibre croissant entre les responsabilités financières et la capacité fiscale. La seule solution

encourageante à ces problèmes fiscaux du fédéralisme n'est pas une plus grande variété de subventions fédérales et provinciales ni l'augmentation du montant de ces subventions, mais une réforme fondamentale de la politique économique et fiscale du pays. Aucun palier de gouvernement ne

peut réussir seul à réaliser une réforme de cette envergure. Le gouvernement local ne peut sortir seul de cette impasse, pas plus, du reste que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La recherche

Comme on l'a fait remarquer précédemment, les besoins des autorités gouvernementales dépassent toujours les ressources disponibles. Il en résulte que chaque palier de gouvernement peut prétendre que son assiette fiscale est taxée à son extrême limite et qu'il n'a pas de surplus de ressources en réserve. Mais la question n'est pas de savoir s'il y a pénurie de ressources; la question est de savoir s'il y a un équilibre raisonnable entre les revenus et les responsabilités aux trois paliers de gouvernement.

La situation défavorable du gouvernement local en matière de ressources financières n'est pas un phénomène nouveau. La situation était déjà grave pendant les premières années qui ont suivi la dernière guerre mondiale, quand on a commencé à diminuer les restrictions qu'on avait dû imposer aux grandes entreprises publiques en raison de la crise économique et de la guerre qui a suivi cette crise. A cette époque, en plus d'une longue liste de projets qu'on avait du différer, il s'est produit une augmentation très rapide de besoins urgents occasionnés d'abord par le fait que le Canada est devenu soudain un pays fortement industrialisé et, en second lieu, par la grande explosion démographique de l'après-guerre. Ces facteurs combinés avec les effets inflationnistes produits par un niveau élevé de demandes de biens et de services occasionné par les économies forcées du temps de guerre ont augmenté considérablement les responsabilités financières du gouvernement local. Il semble y avoir une relation directe et très prononcée entre le besoin croissant de placements d'argent dans des entreprises visant à fortifier l'infrastructure communautaire et l'augmentation de l'affluence économique. On peut dire d'une façon plus directe qu'il y a une relation directe entre la croissance économique et la qualité de l'infrastructure communautaire. L'infrastructure communautaire est le pivot, la base de soutien du développement économique et de l'amélioration progressive de la société. L'autorité qui, avant toute autre, est chargée de fournir à la collectivité cette base de soutien du développement économique et social est le gouvernement local. Son efficacité en ce domaine est le facteur vital de la vie urbaine, et la vie urbaine devient de plus en plus le style de vie de la nation tout entière.

Au Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux possèdent le monopole des ressources financières qui sont disponibles pour l'exercice de l'autorité gouvernementale. Il en résulte que la redistribution et la redistribution des ressources financières entre les divers gouvernements est analogues à un régime de négociation oligarchique, le pouvoir de négociation de chaque gouvernement étant fondé essentiellement sur des prérogatives constitutionnelles. Ce n'est pas la base raisonnable et efficace de répartition des ressources financières entre des besoins qui sont en concurrence, surtout si l'une des trois parties qui aspirent au partage ne siègent pas à la table des négociations.

Pour mettre à exécution ses objectifs politiques et ses programmes chaque palier de gouvernement doit avoir à sa disposition des ressources humaines, physiques, techniques et financières proportionnées à ses responsabilités. Le manque de ressources financières suffisantes est le principal problème du gouvernement local. Tant que le gouvernement local manquera de ressources financières suffisantes, il lui sera impossible d'acquiescer les autres ressources essentielles - dont il a besoin.

LE FINANCEMENT

Pour que les politiques et programmes gouvernementaux inter-relées soient efficacement coordonnées, il faut mettre sur pied un mécanisme institutionnalisé ayant pour but d'intégrer ces mêmes politiques et programmes. En dépendent le progrès continu, la stabilité et l'unité de notre société.

autorité dans une enveloppe de mystère et une vision bornée. Bien que les activités des gouvernements tendent vers les mêmes buts ultimes, les trois niveaux continuent d'évaluer dans un climat de conflit plutôt que dans un esprit d'harmonie et de collaboration. Ces imperfections ne sont pas attribuables aux intentions individuelles, mais plutôt au manque de mesures institutionnelles appropriées. Les individus veulent collaborer, mais le problème est que les institutions gouvernementales ne sont pas structurées pour faciliter de tels rapports.

Comme à l'intérieur du régime fédéral on envisage les choses

différemment, les rôles et responsabilités des paliers de gouvernement en sont affectés, et ainsi leurs visées politiques et leurs programmes sont différents. Par exemple, en ce qui a trait aux buts recherchés en matière de sécurité nationale et individuelle, les lois établies et mises en application par le fédéral complètent et réagissent en relation des lois mises en force par les autorités provinciales et municipales. Cette interdépendance des politiques et des programmes des trois paliers de gouvernement peut être démontrée en affirmant que, par exemple, l'éclairage des rues sert non seulement un but fonctionnel, mais peut décourager le crime; il devient donc un aspect des programmes fédéraux et provinciaux tendant vers la sécurité et la qualité du niveau de vie.

Ici il est intéressant de se pencher sur l'engagement du gouvernement provincial et plus particulièrement du fédéral en ce qui a trait à la qualité du niveau de vie et de l'environnement. C'est quand même le palier local qui a eu et continue d'avoir le plus grand rôle dans ce contexte. Il est en mesure d'établir et de maintenir un niveau de qualité de l'environnement favorable à un secteur privé efficace et au mieux-être des citoyens.

Dans notre société en expansion, c'est au gouvernement local qu'il revient d'améliorer la qualité au niveau de vie en fournissant des services diversifiés et nombreux. Cependant, l'implication des gouvernements supérieurs dans ces initiatives se fait de plus en plus sentir dans les décisions prises par les gouvernements locaux. Souvent cet impact déforme et entrave l'efficacité et la fonctionnalité de l'action gouvernementale. Il faut donc que les trois niveaux de gouvernement coopèrent pour établir des politiques et des programmes satisfaisants afin d'éliminer cette situation.

Il est quand même paradoxal de constater que l'interdépendance des rôles et des responsabilités des trois gouvernements plutôt que de déboucher sur un climat de bonne entente et de coopération, semble avoir engendré une concurrence qui s'infiltrer et qui emprisonne chaque agence et

Chaque activité, à chaque palier du gouvernement, sert un ou plusieurs de ces objectifs. Cependant, chaque palier de gouvernement voit le projet global d'un oeil différent. Les leaders au palier municipal considèrent leur champ d'activité d'un point de vue communautaire et sont très attentifs aux normes et aux valeurs locales; aux niveaux fédéral et provincial, les collectivités ne sont perçues qu'en termes abstraits et généralisés de moyennes nationales et provinciales.

- 1 - le développement économique
- 2 - la sécurité nationale et individuelle
- 3 - la justice sociale
- 4 - la qualité de l'environnement
- 5 - la qualité du niveau de vie

De façon générale, le gouvernement a la responsabilité de créer des conditions favorables au progrès du bien-être politique, social et économique de tous ses citoyens, à courte et à longue échéance. Les buts visés par les gouvernements pour atteindre ces conditions comprennent:

La relation entre les politiques et les programmes est multidimensionnelle, mais la complexité de cette relation est un aspect souvent oublié de l'interrelation de ces différents programmes et politiques. Une seule politique peut être implantée par plusieurs programmes, alors qu'un seul programme peut servir plusieurs objectifs. Par exemple, un programme de revenu annuel garanti peut servir les politiques du gouvernement sur la pauvreté et sur l'habitation. Cette complexité des rapports influence grandement le fonctionnement des différents niveaux de gouvernement en système fédéral. La nature et l'étendue de cette interrelation entre les politiques et les programmes des niveaux fédéral, provincial et local du gouvernement deviendront encore plus apparentes si le gouvernement précise davantage des objectifs.

La guerre contre la pauvreté. Ce sont là des exemples de moyens et de programmes dont le gouvernement peut se servir pour réaliser tout un ensemble d'objectifs, tendant vers un niveau de vie de qualité.

existant déjà ou susceptible de surgir au cours de la recherche de solutions aux problèmes économiques, politiques et sociaux auxquels ils font face.

POLITIQUES ET PROGRAMMES

Les aspirations de la société, et donc ses besoins, sont sans fin tandis que les ressources dont dispose le gouvernement, malgré leur abondance, sont limitées. Il s'agit donc pour le gouvernement de décider quelle proportion des ressources disponibles sera allouée à chaque besoin pour arriver aux meilleurs résultats possibles. Au cours de ce processus, chaque palier de gouvernement doit évaluer les catégories de besoins et leur accorder un ordre de priorité afin de pouvoir déterminer de façon rationnelle quelle redevance peut être attribuée à un besoin particulier à même ses ressources limitées. C'est par ces débats que le gouvernement tente de réaliser ses objectifs et desquels découlent une variété toujours plus grande de programmes.

Les objectifs et visées politiques du gouvernement ont une dimension philosophique. Ils sont fondés sur les valeurs et sur l'éthique qui caractérisent une collectivité bien précise ou un groupe de collectivités. Les programmes par contre sont les instruments qui permettent d'atteindre ces objectifs. Ce qui détermine leur envergure ou leur limitation, ce sont les ressources disponibles.

Les objectifs politiques ont à la fois une importance qualitative et quantitative: par exemple, on peut énoncer un objectif visant soit à faire disparaître la pauvreté sous toutes ses formes; ou à assurer aux citoyens un standard satisfaisant dans le domaine de l'habitation; ou alors assurer un certain niveau et une certaine qualité des services publics dans les municipalités.

N'importe lequel de ces objectifs peut être réalisé par une grande variété de moyens et de programmes: par exemple, les allocations de pension de vieillesse, les versements d'assistance et de bien-être, et les projets de revenu annuel garanti sont autant d'armes qui peuvent servir dans

collaboration qu'il faut inculquer; il faut que les relations institutionnelles soient restructurées pour que soient éliminées les entraves empêchant une telle collaboration. Ce n'est qu'à ce moment que la collaboration pourrait se matérialiser de façon formelle et systématique.

Les paliers de gouvernement reconnaissent peu à peu la nécessité croissante d'instituer de tels rapports et jugent leur importance de plus en plus grande. Le gouvernement fédéral, de même que certaines provinces, ont créé des ministères (ou secrétariats) des Affaires intergouvernementales, et ils ont également mis sur pied plusieurs conférences fédérales-provinciales de ministres (par exemple: les ministres des Finances, de la Santé, des Affaires municipales). Ces rapports officiels donnent lieu à une consultation et à l'échange de conseils mais ils n'ont pas encore une assez grande portée.

Plusieurs des problèmes domestiques qu'affrontent le gouvernement aujourd'hui sont d'ordre local alors que les politiques fédérales et provinciales sont plutôt des processus généralisants basés sur la moyenne. Les effets des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux varient selon les collectivités. Même si les gestes posés par les niveaux fédéral et provincial pour ces collectivités sont bien intentionnés, ils se basent sur les exigences et les désirs ressentis à travers les indices moyens provinciaux et fédéraux. Il en résulte des injustices à l'endroit de certaines régions dont les cas particuliers ne figurent pas dans ces moyennes. Les indices sociaux employés par les gouvernements provincial et fédéral, dans le changement ou l'élaboration des politiques et programmes, est pour le moins imparfait. Ils sont abstraits et impartiaux et de ce fait sont dépourvus de valeur. Ceci ouvre la voie à des interprétations allant à l'encontre de toute intuition de même qu'une attribution erronée des valeurs. De cette façon les actes posés par les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent être en harmonie avec chaque situation locale donnée. Les dispositifs d'avertissement au niveau local sont plus directs et plus complets. Un forum s'impose donc, où les trois niveaux de gouvernement pourraient se rencontrer, discuter de leurs inquiétudes communes, et résoudre tout conflit

La collaboration intergouvernementale ne peut se produire spontanément. Sa présence dépend surtout de la création d'un processus institutionnalisés qui l'encouragerait et la renforcerait. Ce n'est pas le désir de

d'initiatives politiques et personnelles. des décisions aux différents niveaux de gouvernement, des mécanismes inhérents à la collaboration intergouvernementale même s'il existe, chez les responsables complexes du système. C'est ce qui explique l'absence d'un esprit de attitudes sont enfouis sous les intérêts plus importants et de plus en plus initiatrice et toute disponibilité. Les intérêts des individus et leur de plus en plus dépersonnalisés, en étouffant toute liberté de pensée, toute vulnérabilité personnelle. De plus, il impose la conformité à un système certitude, d'insécurité, d'appréhension de la part des individus et de programmes à tous les paliers. Ce processus engendre des sentiments d'incertitude, vont de pair avec la production de nouvelles politiques et de nouvelles vides gouvernementales, ajoutée à la fragmentation du mécanisme gouvernemental, croissantes du système gouvernemental canadien. La prolifération des activités par les perplexités constitutionnelles et par les complexités structurelles système fédéral. Le penchant de collaborer des individus est restreint et vernement. La se trouve le fondement du conflit intergouvernemental en structures de plus en plus complexes des organismes de chaque palier de gouvernement. pas dans les attitudes et les motivations des individus, mais dans les De fait, la tendance à la décentralisation prend naissance non

niveaux de gouvernement. d'individus responsables de la politique et de l'administration aux trois sultat d'un sondage au niveau des intentions qui guident les milliers fragmentation organisationnelle du gouvernement, plutôt que d'être le résultat sur une analyse des symptômes de dimension, de complexité et de peuvent ne pas appuyer cette conclusion, les observations portant principalement pas réalisée à cause de l'absence du désir de collaborer; mais les faits provinciaux et locaux, il peut sembler que toute collaboration ne s'est Malgré cette convergence de plus en plus évidente des "intérêts" fédéraux, trois niveaux s'apparentent et font ressortir l'unicité gouvernementale. inter-réels. Par conséquent, les "intérêts" des représentants de ces

INTRODUCTION

A la fin de la deuxième Guerre Mondiale, le Canada est apparu non seulement comme un allié dans la victoire, mais également comme une nation industrielle. L'industrialisation et l'urbanisation rapide qui en résulte changèrent et accrurent les rôles et les fonctions des trois niveaux de gouvernement. Certains champs d'activités, considérés depuis toujours

comme étant de responsabilité provinciale ou locale, attirèrent l'attention du gouvernement fédéral et vice-versa. L'interaction croissante entre les activités des trois niveaux de gouvernement fut cause d'un nombre toujours plus grand de conflits et de divergences entre les autorités chargées

d'élaborer ou d'appliquer les politiques à chaque niveau. On n'a pas encore trouvé de remède à cette situation.

Le pouvoir de persuasion exercé par le gouvernement procure une solution efficace aux conflits entre des individus et les groupes. Par contre, les conflits qui naissent entre les gouvernements ne peuvent pas toujours se régler par la persuasion; on ne peut obliger un participant pleinement autonome à l'intérieur de sa juridiction à coopérer contre sa volonté. Les conflits entre les niveaux de gouvernement ne peuvent être réglés que par la collaboration et la coopération de tous ceux qui oeuvrent à ces niveaux.

Pour qu'elle soit efficace, cette collaboration intergouvernementale doit être animée par une volonté de collaborer. Même là où cette collaboration n'est pas encore devenue une nécessité, on peut se demander si le désir de collaborer, lui, existe.

La règle veut que les hommes politiques et les administrateurs à tous les niveaux soient guidés par le désir d'accomplir leur mission avec succès pour des raisons de prestige personnel et politique.

Néanmoins, suite à l'évolution continue d'une situation nouvelle et dynamique, les politiques et les programmes de chacun des trois niveaux de gouvernement prennent de l'expansion et deviennent de plus en plus

Document n° TCT 7

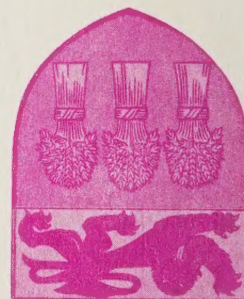
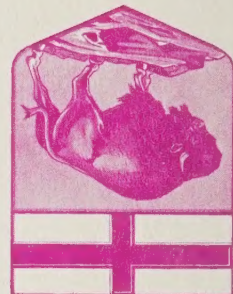
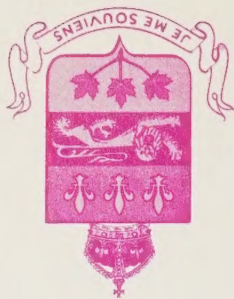
POLITIQUES, PROGRAMMES ET FISCALITE

(Session 2b)

PRESENTATION MUNICIPALE
A LA
PREMIERE CONFERENCE
TRIPARTITE NATIONALE

Soumise au nom de la
délégation municipale
par:

Le maire D.G. Newman
Président
Comité municipal conjoint
des relations intergouvernementales



Document no TCT7

POLITIQUES, PROGRAMMES ET FISCALITE

(Session 2b)

PRÉSENTATION MUNICIPALE

À LA

PREMIÈRE CONFÉRENCE

TRIPARTITE NATIONALE

Soumise au nom de la
délégation municipale

par

le maire D.G. Newman

Président

Comité municipal conjoint

des relations intergouvernementales

FEDERATION OF PRINCE EDWARD ISLAND MUNICIPALITIES • UNION DES CONSEILS DE COMTES DU QUEBEC • UNION DES
MUNICIPALITIES OF MANITOBA • UNION OF MANITOBA MUNICIPALITIES • UNION OF NOVA
SCOTIA MUNICIPALITIES •
MUNICIPALITIES OF SASKATCHEWAN • SASKATCHEWAN ASSOCIATION OF RURAL
MUNICIPALITIES •
ASSOCIATION OF COUNTIES AND REGIONS OF ONTARIO •
NEW BRUNSWICK TOWNS ASSOCIATION • SIX CITIES OF NEW BRUNSWICK •
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR FEDERATION OF MUNICIPALITIES •
ASSOCIATION OF COUNTIES AND REGIONS OF ONTARIO •
NORTHWEST TERRITORIES ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES •
ALBERTA ASSOCIATION OF THE
MUNICIPALITIES OF THE
SASKATCHEWAN URBAN
MUNICIPALITIES ASSOCIATION • ONTARIO ASSOCIATION OF RURAL MUNICIPALITIES •
YUKON TERRITORY • UNION OF BRITISH COLUMBIA MUNICIPALITIES • ALBERTA URBAN MUNICIPALITIES ASSOCIATION

